

Aspettando Godot: il referendum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della costituzione spagnola

di Roberto Scarciglia

Gli avvenimenti che hanno dato vita alla drammatica consultazione referendaria del 1° ottobre 2017, le cui immagini hanno fatto rapidamente il giro del mondo, traggono origine sul piano istituzionale, ma soprattutto politico, dalla sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 31 del 28 giugno 2010, sullo Statuto approvato dal *Parlament* catalano il 30 settembre 2005. Nel successivo passaggio parlamentare di approvazione della legge organica, secondo quanto previsto dall'art. 81 Cost., il testo subì modifiche e fu approvato definitivamente dal Senato con soli tre voti di scarto, in un clima di particolare conflittualità. Lo Statuto fu sottoposto a referendum in Catalogna il 18 giugno 2006 e vi parteciparono il 49,4% degli iscritti nelle liste elettorali, con il 73,9% di voti favorevoli. Contro lo Statuto furono presentati davanti al Tribunale costituzionale sette ricorsi di incostituzionalità, tutti ammessi dal Tribunale: il primo dal Partito Popolare in relazione a 114 dei 223 articoli dello Statuto, e successivamente dal *Defensor del Pueblo* e da altre cinque Comunità autonome. Può essere, tuttavia, ricordato che non furono impugnati statuti di altre Comunità con contenuti molto simili o addirittura identici a quello catalano. Per altro verso, le istanze indipendentiste si sono moltiplicate a seguito della crisi economica iniziata nel 2008, che aveva portato a una drastica riduzione dello stato sociale in Catalogna, come del resto della Spagna, nonostante che la Comunità contribuisse al 19% del Pil nazionale. A distanza di quasi quattro anni dal referendum, il Tribunale costituzionale ha pronunciato la sentenza n. 31/2010, che, pur rappresentando una delle decisioni più importanti in materia di organizzazione territoriale dello Stato, ha inciso negativamente sul significato politico e i principali obiettivi statutari (competenze, sistema di finanziamento, lingua, diritti statutari, istituzioni autonome e potere giudiziario) con l'annullamento di un articolo, la dichiarazione di incostituzionalità di precetti contenuti in altri tredici articoli e l'imposizione (presuntivamente) interpretativa costituzionalmente orientata di altri ventisette, con cui si riprendono piuttosto le considerazioni dei ricorrenti (v. M. Carrillo, *La Sentencia del Tribunal Constitucional Español sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña* in *Estudios Constitucionales*, Año 9, 1, 2011, 365 – 388).

Il Tribunale ha ulteriormente affermato come siano privi di efficacia giuridica i riferimenti contenuti nel preambolo dello Statuto alla "Catalogna come nazione" e alla "realtà nazionale di Catalogna". A distanza di due anni, l'11 settembre 2011, si è tenuta a Barcellona la prima grande manifestazione a favore dell'indipendenza nel giorno della *Diada*, festa della Comunità autonoma di Catalogna, cui hanno partecipato oltre un milione di persone. Va ricordato che fra il 2009 e il 2011 sono state organizzate molte consultazioni popolari, non vincolanti e non ufficiali, nei comuni catalani, in cui l'opzione indipendentista ha sempre ottenuto una grande maggioranza, nonostante che l'affluenza sia stata sempre inferiore alla metà degli elettori iscritti nelle liste. Sul piano costituzionale, l'aspirazione all'indipendenza sembra piuttosto caratterizzarsi per un mandato programmatico ai dirigenti politici delle comunità di riferimento a essere parte attiva per una riforma costituzionale, non essendo compatibili con la struttura della Costituzione del 1978 forme di secessione o di indipendenza, sulla base del principio di autodeterminazione, che, in assenza di tale riforma,

troverebbero un ostacolo insormontabile nella imputazione di sovranità al popolo spagnolo con l'affermazione della indissolubile unità della nazione spagnola consacrata negli artt. 1 e 2 Cost. La unità nazionale si traduce, infatti, in una organizzazione territoriale dello Stato di cui fa parte tutto il territorio nazionale. L'autonomia di cui sono titolari le Comunità autonome deve considerarsi, secondo il Tribunale costituzionale, limitata e non può identificarsi nel principio di sovranità spettante allo Stato (Trib. Cost., sent. 4/1981). Anche sul piano del diritto internazionale, il principio di autodeterminazione è stato prevalentemente esaminato in relazione al diritto di secedere, limitandolo sul piano consuetudinario a tre ipotesi determinate, considerate "crimini internazionali" – la dominazione coloniale, l'occupazione straniera e i regimi di segregazione razziale o gravemente lesivi dei diritti umani – non ravvisabili, tuttavia, nella esperienza costituzionale e politica catalana. L'11 settembre 2012, circa due milioni di persone partecipano alla *Diada* e il Presidente della Generalitat, si rivolge al Governo perché discuta la proposta di patto fiscale approvata dal Parlamento catalano il 25 luglio, che prevede un nuovo modello di finanziamento caratterizzato dalla istituzione dell'Agenzia tributaria catalana, che avrà competenza su tutte le entrate della Comunità, e finalizzato a destinare i nuovi finanziamenti alle politiche sociali e ai servizi di base. Il modello proposto corrisponde a quello del "concerto", in essere nel Paese basco e nella Navarra. Il Presidente del Governo, Rajoy, rifiuta di discutere il patto fiscale. In proposito, va ricordato che l'art. 138, Cost. garantisce la effettività del principio di solidarietà consacrato dall'art. 2, e, al secondo comma, stabilisce che le differenze fra gli statuti delle Comunità "non possono comportare, in nessun caso, privilegi economici e sociali" di una comunità rispetto alle altre. Il Presidente della *Generalitat*, Mas, in risposta al rifiuto del Governo di esaminare la proposta di patto fiscale, convoca le elezioni autonome. Il tema dell'autodeterminazione e dell'indipendenza ritorna, di conseguenza, al centro della campagna elettorale per le elezioni del 25 novembre 2012 per il rinnovo del parlamento catalano. *CiU* (*Convergència i Unió*), di cui fa parte il Presidente Artur Mas, che ottiene 50 seggi su 137, e *ERC* (*Esquerra Republicana de Catalunya*) cui ne sono assegnati 21, danno vita a un accordo di governo (c.d. *Accordo per la libertà*) in cui è prevista una consultazione referendaria sull'indipendenza da tenersi entro il 2014 e la nomina di Mas per un secondo mandato a Presidente della *Generalitat*. Seguendo questa direzione politica, il Parlamento catalano approva il 23 gennaio 2013 una risoluzione (la n. 5/X) con cui si fa propria la *Dichiarazione di sovranità sul diritto di decidere del popolo di Catalogna*, che viene impugnata dal Governo davanti al Tribunale costituzionale, che ne annulla alcune parti. In particolare, il Tribunale afferma alcuni principi importanti nell'analisi del dibattito in corso: la incostituzionalità e la conseguente nullità dell'attribuzione al popolo di Catalogna del carattere di soggetto politico e giuridico sovrano, per violazione degli artt. 1, c. 2, e 2 Cost; la interpretazione del "diritto a decidere" come espressione di una aspirazione politica, e non della manifestazione di un diritto all'autodeterminazione non riconosciuto in Costituzione e, di conseguenza, nel quadro costituzionale vigente, una comunità autonoma non può unilateralmente convocare un referendum sull'autodeterminazione (Trib. Cost., sent. 42/2014).

Nel dicembre 2013, Artur Mas, ha annunciato che il referendum sulla indipendenza della Comunità autonoma si terrà il 9 novembre 2014, cui il Presidente del Governo, replica nell'ultimo Consiglio dei ministri del 27 dicembre 2013, ricordando la contrarietà a Costituzione di un referendum

sull'indipendenza. Per poter svolgere un referendum a carattere informale, il Parlamento catalano approva una legge specifica, la n.10 del 26-9-2014, in materia di consultazioni popolari non referendarie e altre forme di partecipazione cittadina. Il successivo 27 settembre, il Presidente della *Generalitat*, con decreto 129/2014, convoca una consultazione non referendaria sul futuro politico della Catalogna, che si svolge, come previsto, il 9 novembre 2014. Sul quesito "Volete che la Catalogna sia uno Stato e che questo sia indipendente", è andato a votare meno del cinquanta per cento degli elettori, che nell'80,76% si è espresso favorevolmente sui due quesiti referendari.

Il Tribunale costituzionale accoglie i ricorsi presentati dal Governo, sia con riferimento alla legge n.10 del 2014, che è dichiarata parzialmente incostituzionale (Trib. Cost., sent. 31/2015), sia in relazione al decreto di convocazione del referendum informale, dichiarato nullo (Trib. Cost., sent. 32/2015). Il Presidente della *Generalitat* convoca nuove elezioni autonome per il 27 settembre 2015 – 14 mesi prima della scadenza naturale del mandato – incentrate sul tema dell'indipendenza, che segnano la vittoria della coalizione indipendentista *Junt pel si*, con 62 seggi. Quale conseguenza dei risultati elettorali, il parlamento catalano, con la risoluzione 1/X1 del 9-11-2015 sull'inizio del processo politico in Catalogna, dichiara solennemente aperta la via unilaterale di indipendenza e la creazione di uno stato repubblicano, dando mandato al nuovo governo di aprire un processo costituente. Il nuovo Governo con a capo Carles Puigdemont entra in carica il 1 gennaio 2016 e il 12 gennaio è pubblicata la sentenza del Tribunale costituzionale n. 259/2015 con cui si dichiara la incostituzionalità e la nullità della risoluzione 1/X1 del 2015 e si intima, altresì, agli organi di governo e ai membri del Parlamento catalano di indicare le motivazioni della violazione, impedendo ogni iniziativa contraria al provvedimento sospensivo, pena l'eventuale responsabilità penale. Lo stesso Tribunale sospende, ai sensi dell'art. 162.2 Cost., su iniziativa del Governo, la risoluzione del Parlamento di Catalogna 263/X1 del 27-7-2016, con cui si ratifica il parere della Commissione di studio sul processo costituente per violazione della sentenza del medesimo Tribunale 259/2015. Le intenzioni del Parlamento catalano di accelerare il processo politico portano alla modifica dell'art. 135, c. 2, del Regolamento del Parlamento di Catalogna, che definisce il procedimento legislativo con lettura unica, disposizione che è sospesa dal Tribunale costituzionale il 31 luglio, con lo specifico avvertimento di impedire qualunque iniziativa contraria alla sospensione e delegando i provvedimenti applicativi al Tribunale superiore di giustizia di Catalogna. Nonostante, le chiare indicazioni del Tribunale costituzionale, il Parlamento catalano approva la l. 6-9-2017, n. 19, sul referendum per l'autodeterminazione a carattere vincolante per l'indipendenza della Catalogna. Il quesito referendario indirizzato agli elettori riguarda la scelta per la Comunità autonoma di diventare uno Stato indipendente di forma repubblicana. Nel caso di risultato favorevole, l'art. 4, c. 4., della legge prevede che il Parlamento, entro due giorni dalla proclamazione del risultato, si riunisca in seduta ordinaria per dichiarare l'indipendenza della Catalogna, mentre nell'ipotesi negativa saranno tempestivamente convocate le elezioni autonome. L'art. 9 della legge prevede che il referendum si terrà il giorno 1 ottobre 2017. Con decreto 139/2017, il Presidente Puigdemont indice il referendum sull'autodeterminazione della Catalogna. A completamento di questo disegno, Il Parlamento di Catalogna approva la l. 8-9-2017, n. 20, sulla transitorietà giuridica e sulla fondazione della Repubblica. La legge, che definisce, al suo art.

1, la Catalogna come una “Repubblica di diritto democratica e sociale”. Il provvedimento consta di 184 articoli e tre disposizioni finali. La legge è considerata “la norma suprema dell’ordinamento giuridico catalano”, in attesa che sia approvata la Costituzione della Repubblica (art. 3). Entrambe le leggi sono sospese dal Tribunale costituzionale il 21 settembre, su ricorso del Governo, che dispone nei giorni antecedenti il referendum del 1 ottobre misure di ordine pubblico per impedirne lo svolgimento. Nonostante queste misure, e numerosi atti di violenza su cittadini inermi compiuta dalla guardia nazionale, il referendum si tiene lo stesso. Senza contare le urne sequestrate, secondo le indicazioni ufficiali, i votanti sono stati il 43% degli aventi diritto, che al 92,2% si sono espressi a favore dell’indipendenza. Fra le reazioni del Governo seguite alla giornata del 1 ottobre, il discorso del Re, Felipe IV del 3 ottobre, segue la posizione del Governo, censurando i comportamenti delle autorità catalane definiti di “inammissibile slealtà” e contrari “ai principi democratici dello Stato di diritto” e sollecitando i poteri dello Stato ad assicurare l’ordine costituzionale. Il 10 ottobre Puigdemont si presenta davanti al Parlamento catalano e dichiara che “come Presidente della *Generalitat*, assume il mandato che Catalogna si trasformi in uno stato indipendente in forma di repubblica”, sospendendo la dichiarazione unilaterale di indipendenza. Il Governo Rajoy, riunitosi con urgenza, l’11 ottobre, concede al Presidente catalano il termine del 16 ottobre per comunicare se ha inteso o meno dichiarare l’indipendenza e, nel caso negativo, di porre in essere tutti i necessari atti di revoca per non incorrere nell’applicazione dell’art. 155 Cost.